

INDENNIZZI E RISARCIMENTI DA ESPROPRIAZIONE Problemi risolti e questioni in sospeso^(*)

1- Premessa

Commentare le sentenze della Corte Costituzionale 348 e 349 del 22-24 ottobre 2007 non è difficile, ma potrebbe diventare una elaborazione lunga ove si volesse ripercorrere tutti i numerosi concetti espressi dalla Corte, sia, a maggior ragione, se si volesse risalire puntualmente alle numerose sentenze della Corte dei diritti dell'uomo ed in particolare alle quattro sentenze relative ai casi "Scordino 1"¹ e "Scordino 3"², che possiamo considerare quelli nei quali la maturazione del pensiero della Corte di Strasburgo, rifacendosi a propri precedenti, ha raggiunto la massima completezza.

Considerando che le suddette sentenze della Corte Costituzionale saranno oggetto di molteplici commenti della dottrina, nella presente nota si sarà molto sintetici nel ripercorrere i numerosi aspetti ed i collegamenti alle pronunzie sui casi Scordino 1 e Scordino 3, sulle quali rispettivamente si fondano. Del resto la chiarezza espositiva sia della Corte Costituzionale, sia della Corte di Strasburgo non necessitano di esplicazioni, ma, tutt'al più, di una rapida sintesi.

(*) Nota a C. Cost. 24 ottobre 2007, n. 348 e 349, in corso di pubblicazione in *Giustizia civile*, 2008, I, p. 53. Per gentile concessione della Rivista.

¹ Il caso "Scordino 1" riguarda una espropriazione nella quale era in contestazione solo l'entità dell'indennizzo, ridotto dall'art. 5 bis del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, introdotto dalla L. di conversione 13 agosto 1992, n. 359. Sono state emesse una sentenza della prima sezione della Corte dei diritti dell'uomo in data 29 luglio 2004, in *Foro Amm.*, C.di S., 2004, p. 2423, con nota di PAOLANTONIO. A seguito di appello dell'Italia è stata emessa la sentenza della Grande Camera in data 29 marzo 2006: *Corriere Giuridico*, 2006, p. 929, con nota di CONTI R., *Espropriazione legittima ed illegittima: il giudice nazionale "multilivello" alla ricerca dell'Arca*. In entrambe le sentenze si dichiarano contrari alla Convenzione (art. 6) sia la retroattività degli effetti dell'art. 5 bis, sia lo stesso criterio di calcolo dell'indennizzo (contrasto con l'art. 1 del protocollo 1). Sul tema altresì: CACCIAVILLANI, I., *L'indennità di espropriazione nella giurisprudenza europea*, *Riv. Amm.*, 2002, p. 1097 ss.

² Il caso "Scordino 3", ribadisce e precisa precedenti conformi relativi alla occupazione acquisitiva o "expropriation indirecte", come la definisce la Corte di Strasburgo. Si articola in una sentenza della quarta sezione del 17 maggio 2005, che individua il principio di legalità quale base dell'intera convenzione, nonché necessario presupposto dell'espropriazione; principio consistente nella "existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles"; dichiara pertanto la violazione dell'art. 1 del protocollo 1 ed invita lo Stato e le parti ad accordarsi; a seguito del mancato accordo la questione è tornata alla medesima sezione per la quantificazione del danno, definita con sentenza 6 marzo 2007; quantificazione basata su criteri che verranno più oltre illustrati. Per quest'ultima sentenza, cfr. *Giur. it.*, 2007, n. 8-9, annotata. L'istituto dell'accessione invertita, risalente alla giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr.: 1464/1983 e numerose successive), era stato ribadito (S.U. nn. 5902 e 6853 del 2003; sez. I, civ., 11 giugno 2004, n. 11096) anche dopo due sentenze negative della Corte di Strasburgo del 30 maggio 2000 (*Carbonara e Ventura; Belvedere Alberghiera S.r.l.*) in *Urbanistica e appalti*, 2001, 283 e ss, con commento di BENIGNI A., *La corte europea dei diritti dell'uomo "boccia" l'occupazione acquisitiva*; cfr. altresì: l'approfondito studio di COCA F. e G., TARULLO S., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e l'accessione invertita: verso nuovi scenari*, in *Riv. amm.*, 2000, pag. 445 ss.. Note di commento del contrasto in *Giur. It.* 2004, 169 ss.; CONTI R., *Corte dei diritti dell'uomo e occupazione illegittima atto secondo: il risarcimento del danno in forma specifica*, in *Corriere giur.*, 2004, 731 ss.. ID., *L'articolo 5 bis della legge n. 359/1992 e l'art. 37 T.U.E. violano l'art. 1 prot. n. 1 alla CEDU (corte europea diritti dell'uomo 29 marzo 2006, Scordino c. Italia)* in *Riv. amm. della Rep. It.*, 2006, pag. 281ss. Cfr., anche: GRASSANO P., *L'occupazione acquisitiva in relazione al principio di legalità stabilito nella Convenzione dei diritti dell'uomo*, in *Nuova rassegna*, 2004, p. 1950 ss.

Per completezza va tuttavia rilevato che il Consiglio di Stato non si è sempre adeguato alla tesi della Cassazione, ritenendo necessaria una espropriazione in sanatoria (sez. IV, sentt. 450 e 2280/2002, 5820/2003 e 950/2003). Da ultima: A.P. 29 aprile 2005, n. 2, che dispone l'esecuzione del giudicato con restituzione del bene, supportando la propria motivazione anche con riferimenti alla giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo. Cfr.: MADDALENA M. L., *Dalla occupazione appropriativa alla acquisizione ad effetti sananti: osservazioni a margine dell'adunanza plenaria n. 2 del 2005*, in *Foro amm.*, C.d.S., 2005, p. 2109 ss.

Merita invece particolare attenzione l'esame della situazione delle fonti normative italiane dopo queste sentenze: sia in generale, come effetto espuntivo, sia, più specificamente, in riferimento alla non completa attuazione delle pronunzie della Corte di Strasburgo, anche dopo la legge 24 dicembre 2007, 244 (finanziaria 2008), che, all'art. 2, commi 89 e 90, ha parzialmente ridisciplinato la materia.

Le due sentenze della Corte Costituzionale trattano due problematiche molto diverse, riguardando la prima gli indennizzi e la seconda i risarcimenti; sono tuttavia accomunate dal fatto che la Corte dei diritti dell'uomo aveva individuato per entrambi i casi la comune violazione dell'art. 6 della CEDU e del protocollo 1.

Anche nelle due sentenze della Corte costituzionale vi sono aspetti comuni che è opportuno evidenziare, una volta per tutte, in questa premessa; la Corte Costituzionale in entrambe le pronunzie sottolinea:

- 1) che tutta la precedente giurisprudenza della Corte medesima in tema di indennizzi e risarcimenti da espropriazioni era basata su parametri costituzionali differenti, in quanto solo con la riforma del 2001 è diventato possibile prendere in considerazione la violazione degli obblighi internazionali pattizi (art. 117 co. 1, Cost.), quale è la convenzione dei diritti dell'uomo;
- 2) la Corte dei diritti dell'uomo è l'organo preposto a dare l'interpretazione del trattato e dei protocolli aggiuntivi, allo scopo di garantire una interpretazione uniforme e vincolante degli accordi: pertanto occorre riferirsi alle sue interpretazioni;
- 3) gli impegni internazionali, il cui rispetto è imposto in linea generale dall'art. 117 co. 1, non possono essere in contrasto con i principi fondamentali della Carta costituzionale; ma questo non è il caso dell'obbligo internazionale della piena riparazione del danno nelle espropriazioni, che quindi va rispettato;
- 4) bene hanno fatto i giudici a quo nel non disapplicare direttamente le norme denunciate, poiché tale procedura è prevista solo per le fonti comunitarie e non per gli altri obblighi internazionali pattizi. Il contrasto con tali obblighi costituisce infatti il presupposto per sollevare questione incidentale di costituzionalità per violazione dell'art. 117 co. 1³;
- 5) le questioni attinenti alla violazione del principio del giusto processo (art. 111, co. 1 e 2), legate alla retroattività della norma impugnata, operante anche nei giudizi in corso non definiti, sono assorbite dalla dichiarazione di incostituzionalità della norma in sé, al di là della sua retroattività.

In merito a tale ultimo punto va notato che la questione della retroattività dell'art. 5 bis del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, introdotto dalla L. di conversione 13 agosto 1992, n. 359, era già stata esaminata dalla Corte Costituzionale, ma prima della L. Cost. n. 2 del 2001 e quindi l'articolo 111 si poneva ora per la prima volta come possibile parametro di una differente valutazione della costituzionalità o meno della retroattività nei giudizi in corso. È importante sottolineare che, se la Corte Costituzionale avesse voluto assumere una posizione minimizzante degli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo avrebbe potuto dichiarare incostituzionale la sola retroattività, con effetti pienamente satisfattori per i casi a quo, rispetto ai quali l'insufficienza in genere dalla riparazione del danno poteva addirittura profilarsi come priva di rilevanza ai sensi dell'art. 23 della L. 87/1953.

Occorre però considerare che tutte le questioni attinenti alla riparazione del danno da interventi espropriativi sono state espressamente definite dalla Corte dei diritti dell'uomo come problemi non episodici, ma "strutturali", e necessitano pertanto di adeguamenti a livello di sistema. L'adeguamento delle fonti è quindi affidato alla Corte Costituzionale e/o al legislatore. Bene ha fatto, quindi, la Corte Costituzionale a dichiarare l'incostituzionalità delle norme di fondo relative alla riduzione dell'indennizzo (sent. 348) e del risarcimento (sent. 349), omettendo di giudicare

³ In favore della disapplicabilità della norma italiana si era espresso SCOCA, F. G., *Indennità di espropriazione: la diversa sensibilità della consulta e della Corte di Strasburgo*, in Riv. amm. Rep. it., 2006, 231 ss., p. 244, in considerazione del fatto che la Convenzione europea sui diritti dell'uomo è richiamata dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.

della sola retroattività, secondo un pur possibile formalismo che avrebbe paralizzato l'adeguamento del nostro diritto interno alla convenzione dei diritti dell'uomo. Ed invero questo atteggiamento della Corte Costituzionale collima con quello della Corte dei diritti dell'uomo, che, di fronte alle denunce basate sia sulla violazione dell'art. 6 della Convenzione (diritto ad un equo processo) sia del protocollo 1 ("rispetto dei beni"), non si è fermata sulla specificità del caso, ossia sulla retroattività che interferiva sul processo in corso, ma ha dichiarato il contrasto di fondo delle disposizioni sull'indennizzo e sul risarcimento, a prescindere dalla loro retroattività⁴.

Come vedremo infatti più oltre, le sentenze della Corte di Strasburgo, pur nascendo da fattispecie concrete e pur dovendo essenzialmente risolvere queste, tendono ad individuare in modo più ampio e generale le violazioni insite nella normativa degli Stati, fino a indagare sulle leggi successive a quelle denunciate. Negli ultimi anni infatti la giurisprudenza della Corte, assediata da un contenzioso crescente e ripetitivo, al di là della risoluzione del caso concreto, individua il così detto "problema strutturale" delle norme nazionali, idoneo a creare un contenzioso ripetitivo innanzi ad essa; il "problema strutturale" è un concetto individuato nella risoluzione (2004)3 del 12 maggio 2004 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Ma su questo aspetto si tornerà più oltre, in quanto, come si vedrà, non tutti i principi enunciati dalla Corte di Strasburgo, come appunto taluni "contrastati strutturali", hanno trovato soluzione nelle sentenze 348 e 349.

Occorre infine esaminare L. 24 dicembre 2007, n. 244, che all'art. 2, commi 89 e 90, ha disciplinato la materia tenendo conto sia delle sentenze della Corte Costituzionale, sia dei principi enunciati dalla Corte dei diritti dell'uomo, per altro in buona parte disattesi.

2- La sentenza 348: l'adeguamento alle sentenze della Corte dei diritti dell'uomo.

I casi della sentenza 348, sollevati da tre ordinanze della Corte di Cassazione, riguardano ipotesi di espropriazioni nelle quali non si faceva questione di illegittimità amministrativa delle procedure, ma di insufficienza dell'indennizzo rispetto al valore del bene espropriato e di retroattività dell'art. 5 bis del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, introdotto dalla L. di conversione 13 agosto 1992, n. 359.

Chi scrive non può non vedere in questa sentenza la conclusione di una disputa concettuale che lo aveva visto schierato già 40 anni or sono per le tesi della maggior tutela del cittadino sia nel risarcimento derivante da lesione di interessi legittimi pretensivi (risolto solo nel 1999 con la nota sentenza 500/99 della Corte di Cassazione) sia per la necessità che l'indennizzo coprisse l'intero valore del bene (vicenda che si conclude solo oggi con la sentenza che si commenta)⁵. Distinguendo l'istituto della confisca senza indennizzo, dalla espropriazione per la quale è dovuto l'indennizzo, la riparazione parziale era considerata una figura mista che non trovava collocazione nel sistema costituzionale. Dal punto di vista della funzione sociale, infatti, l'espropriazione viene incontro all'esigenza dell'espropriante di acquisire un bene infungibile. Il bene fungibile (es.: le derrate alimentari per l'esercito; le attrezzature ed i materiali di consumo per gli uffici) si acquista sul mercato; viceversa il bene infungibile, normalmente un terreno per un'opera pubblica, non può essere oggetto di contrattazione perché il consenso potrebbe essere negato oppure potrebbe nascere una speculazione in danno dell'espropriante; l'espropriazione quindi supplisce alla funzione della vendita, alla stregua di una "vendita forzosa"; l'ordinamento sostituisce nel patrimonio dell'espropriato un bene specifico infungibile con un *tantundem* in denaro, pari a quello che sarebbe stato il prezzo di una libera vendita. Anche nella costruzione di un'opera pubblica ogni costo (progettazioni; appalti; imprevisti in corso d'opera) è pagato secondo i prezzi di mercato (e spesso più di essi): l'unica eccezione era il costo dell'acquisizione dell'area, che veniva decurtato per legge.

Rispetto alla sostituzione di terreni con denaro, forzosa per ragioni di pubblico interesse, l'incompletezza della riparazione del danno introduce un elemento estraneo alla funzione sociale

⁴ MARTINETTI E., *Il giusto indennizzo tra Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte costituzionale*, Nota a Corte D. U. sez. I, 29 luglio 2004, in Riv. giur. urbanistica, 2005, p. 490 ss.

⁵ DUNI G., *Lo Stato e la responsabilità patrimoniale*, Milano, 1968, pp. 243 ss.

dell'espropriazione, aggiungendovi una finalità ulteriore di un generico prelievo di ricchezza, ossia di una contribuzione alla spesa pubblica dell'opera pubblica da realizzare.

Questo ragionamento abbastanza elementare, fu respinto dalla Corte Costituzionale quando enunciò i noti principi in materia di indennizzo⁶ negando, in particolare, la rilevanza del principio di eguaglianza e della proporzione alla capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.). Queste posizioni penalizzanti hanno quindi determinato una pluralità di condanne dell'Italia innanzi alla Corte dei Diritti dell'uomo per violazione dell'art. 1, protocollo 1, della convenzione: la Corte di Strasburgo ha infatti interpretato il concetto di "rispetto dei beni", menzionato nel protocollo, come necessità che l'indennizzo copra l'intero valore del bene, pur con delle possibili eccezioni, enunciate per altro in termini tali da essere in pratica di rarissima utilizzabilità (su ciò, oltre).

Come si è detto nella premessa, le ordinanze di rimessione denunciavano la violazione del principio del giusto processo, ossia dell'art. 111 Cost. in relazione alla retroattività dell'art. 5 bis nei giudizi in corso, nonché l'insufficienza dell'indennizzo, alla luce delle pronunzie della Corte di Strasburgo. Il dispositivo della Corte Costituzionale dichiara assorbita la questione della violazione dell'art. 111 Cost., che, come si è detto, poteva condurre ad un risultato soddisfacente per i soli casi specifici, eliminando la retroattività della norma impugnata, lasciando però insoluto il problema di fondo. Dichiara quindi incostituzionale l'art. 5 bis, commi 1 e 2, ossia le stesse regole di base per il calcolo dell'indennizzo, a prescindere dalla retroattività. Ai sensi dell'art. 27 della L. 11 marzo 1953, n. 87, dichiara altresì l'illegittimità consequenziale dei commi 1 e 2 dell'art. 37, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (T.U. sull'espropriazione), per quanto non del tutto identici al 5 bis. Si conferma l'intento di eliminare il contrasto strutturale della normativa italiana con i diritti dell'uomo, nei limiti di quanto consentito alla Corte Costituzionale. Se non avesse dichiarato l'illegittimità consequenziale si sarebbero risolti solo i casi anteriori alla entrata in vigore del T.U.

3- La sentenza 348. Il residuo contrasto strutturale.

Le ordinanze di rimessione avevano sollevato soltanto la questione di legittimità dell'art. 5 bis del D.L. 333/1992, sia per la sua retroattività sia per l'insufficienza in sé dell'indennizzo previsto. Se non che, nelle sentenze della Corte dei diritti dell'uomo era stata presa in considerazione anche la L. 30 dicembre 1991, n. 413, che all'art. 11 prevedeva la ritenuta fiscale del 20%. Questa disciplina è ora inserita nel T.U. sull'espropriazione, art. 35. La norma non era stata oggetto di valutazione autonoma, ma era entrata nel complesso della valutazione della Corte di Strasburgo, sia nella sezione ordinaria, sia nella Grande camera: entrambe avevano proceduto ad una valutazione complessiva della decurtazione patrimoniale che i ricorrenti subivano con la legislazione italiana ed aveva considerato anche la ritenuta d'acconto⁷. La sentenza del 29 marzo 2006, nel dispositivo, dopo avere determinato le somme che l'Italia deve corrispondere ai ricorrenti, chiarisce che a tali somme va aggiunto «*tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur lesdites sommes*». In sostanza: se lo Stato vorrà applicare la ritenuta del 20%, dovrà preventivamente anticiparne l'ammontare per rispettare la riparaione equa («*satisfactione equitable*») ai sensi dell'art. 41 della CEDU.

⁶ Si omette, per brevità, la ricostruzione della vasta giurisprudenza costituzionale in materia, limitando l'indagine alle sentenze strettamente pertinenti. Va osservato che non solo la Corte Costituzionale dichiarò legittimo il criterio di indennizzo di cui all'art. 5 bis D.L. 333/92 con la famosa sent. 16 giugno 1993, n. 283, ma addirittura dichiarò incostituzionale una legge della Provincia autonoma di Bolzano che aveva previsto un indennizzo avente una decurtazione rispetto al valore venale di "solo" il 25%: Corte Cost. 27 marzo 1996, n. 80. Autorevolissima dottrina ha duramente criticato la sentenza 283 e le successive conformi: si veda SCOCA, F. G., *Indennità di espropriazione*, cit., 231 ss. ed i precedenti scritti ivi citati, tra i quali, in particolare *Espropriazione: l'indennizzo seriamente irrisorio*, in Dir. amm. 1994, 423 ss. SCOCA critica anche la sent. Corte Cost. 262 del 2000, che aveva ritenuto non lesivo del diritto costituzionale di tutela in giudizio la riduzione del 40% dell'indennizzo per chi non accettasse la stima (sul punto cfr. altresì, DUNI G., *La ridicibilità del risarcimento e lo Stato di diritto (osservazioni alla sentenza C. Cost. 30 aprile 1999 n. 148)*, in Foro amministrativo, 2000, p. 25 ss.).

⁷ Scoca, F. G., *Indennità di espropriazione*, cit., p. 241.

Vero è che i dispositivi della Corte dei diritti dell'uomo contengono ormai abitualmente la precisazione che eventuali imposte sulla condanna vanno preventivamente aggiunte alla somma stessa; tuttavia, nella specie, l'indicazione incide specificamente sulla questione del 20% della L. 413/91. Del resto, anche a prescindere dalla precisazione del dispositivo, si sarebbe potuto osservare che la somma per la quale l'Italia è stata condannata a favore dei ricorrenti non è formalmente l'indennizzo da espropriazione, ma la riparazione equa disciplinata dall'art. 41 della convenzione.

Comunque discende dalla vicenda che chi si è recato innanzi alla Corte di Strasburgo ha ottenuto non solo l'indennizzo pieno, sotto forma di riparazione del danno materiale, ma anche i danni morali: il tutto senza ritenute di tipo fiscale.

L'art. 35 del T.U. sull'espropriazione, quindi, potrebbe essere considerato un residuo contrasto strutturale delle norme italiane con il protocollo 1 della Convenzione dei diritti dell'uomo. La questione non è semplice, perché la ritenuta del 20%, pur definita "sulla plusvalenza", e quindi gravante su di un reddito, è applicata sull'intero ammontare della somma percepita, lasciando all'interessato l'onere di effettuare conteggi precisi, solo in sede di conguaglio della dichiarazione IRPEF⁸; peculiarità questa che riguarda solo le plusvalenze in sede di espropriazione, laddove in sede di compravendita la ritenuta si effettua fin dall'inizio sull'effettiva differenza, esentando in tal modo la maggior parte dei contribuenti dall'inserire tale posta tra i redditi dell'anno. Se esiste quindi contrasto strutturale potrebbe provvedere la stessa Corte Costituzionale con una nuova sentenza, previa adeguata ordinanza di rimessione da parte di un giudice investito specificamente del problema, oppure il Parlamento, dietro lo stimolo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che, ai sensi del protocollo 11 dell'11 maggio 1994, modificativo ed integrativo della convenzione (ratificato dall'Italia con L. 28 agosto 1997, n. 296), ha il compito di controllare l'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo (art. 46 del testo emendato della Convenzione).

Il Comitato dei Ministri svolge la propria funzione in modo effettivo e penetrante. Con risoluzione 12 maggio 2004, n. 3, invita la Corte ad evidenziare i contrasti strutturali, causa di controversie ripetitive, indirizzando quindi gli Stati a trovare la soluzione del problema ed al Comitato stesso di sorvegliare l'esecuzione.

Pertanto la questione della ritenuta fiscale del 20%, se non verrà sollevata da altra ordinanza di rimessione, sarà oggetto di contatti tra il Comitato dei Ministri ed il Governo italiano, affinché venga abrogata la norma del 1991 per il passato e l'art. 35 del T.U. per i casi successivi alla data dell'entrata in vigore del T.U. (30 giugno 2003)⁹. Ad avviso di chi scrive il contrasto strutturale esiste non già con l'intera disciplina della ritenuta, ma solo nei limiti in cui essa è applicata sull'intero ammontare e non su di una ben conteggiata ed effettiva plusvalenza, al netto anche della svalutazione monetaria.

4- La sentenza 348. Il dubbio sulle future deroghe possibili al criterio del valore venale.

Un altro aspetto, forse anche più delicato, sta nelle frasi della motivazione della sentenza 348 relative alla possibilità del legislatore italiano di ritornare a legiferare sulla materia degli indennizzi, operando delle nuove decurtazioni. Secondo la Corte costituzionale ciò sarebbe possibile in applicazione dei principi della funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost) e di solidarietà (art. 2 Cost.).

⁸ Cfr. il combinato disposto dell'art 11 commi 5 e 7, L. 413/1991; ed oggi commi 1 e 2 art. 35 T.U. espropriazione, che rinvia all'art. 67 (già 81) del dPR 22 dicembre 1986, n. 917. In tema: SACCHETTI L., *La tassazione delle indennità corrisposte nell'ambito dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità. Riflessioni intorno a talune questioni di primario interesse, rilevate nella disciplina tributaria di riferimento.* (Articolo del 14/02/2006 in <http://www.filodiritto.com>). Questa interpretazione è stata confermata da Cass. Sez. V, dell' 8 febbraio 2005, n. 2490, che la ha ritenuta costituzionalmente legittima e da Corte Cost. Ord. 25 luglio 2002, n. 395, che ha dichiarato manifestamente infondata la relativa questione di costituzionalità basata su gli artt. 3 e 53 Cost. Il problema, oggi, è di rivedere la questione alla luce delle pronunce della Corte dei diritti dell'uomo e, conseguentemente, dell'art. 117, co. 1.

⁹ Scoca, F. G., *Indennità di espropriazione*, cit., p. 243.

Queste affermazioni non convincono sia come interpretazione del diritto interno, sia perché, potrebbero indurre il legislatore ad emanare normative non conformi ai principi enunciati dalla Corte di Strasburgo in merito alle possibilità di ridurre gli indennizzi rispetto al valore venale.

Anzitutto la funzione sociale nell'art. 42 attiene alla possibilità del legislatore di disciplinare la proprietà quando rimane in mani private, poiché la proprietà che serve in modo diretto al pubblico interesse è oggetto di specifica previsione nel comma terzo dello stesso articolo. Quanto al principio di solidarietà, in base ad esso non si può presumere *iuris ed de iure* che l'espropriato sia in condizioni economiche tali da potere subire un prelievo di valore congiuntamente alla sottrazione del bene infungibile e necessario al pubblico interesse. In questa parte della sentenza 348 traspare chiaramente una vasta, generica e generale possibilità di risparmiare sugli indennizzi per risparmiare sul costo delle opere pubbliche: si confonde, in sostanza, il dovere di solidarietà con l'obbligo di contribuire alla spesa pubblica secondo le proprie capacità contributive, non necessariamente legate al possesso di un appezzamento di terreno piuttosto che di appartamenti, titoli mobiliari, collezioni d'arte, ecc.

Ciò che le nostre leggi trascurano, piuttosto, è la possibilità di recuperare, in favore della collettività, gli incrementi di valore delle aree fabbricabili dovuti all'espandersi dei centri urbani ed all'apporto dei servizi pubblici. Ma questo discorso ci porterebbe troppo lontano ed andrebbe collegato a questioni ancora più delicate relative alla valorizzazione o svalutazione delle aree a mezzo della pianificazione urbanistica. Un limitato recupero del valore accresciutosi in mani del singolo per merito della collettività si ha oggi con l'imposta del 20% di cui all'art. 67 (già 81) del DPR 22 dicembre 1986, n. 917, del quale si è già detto a proposito della sua peculiare applicazione in occasione degli espropri. Questi valori potrebbero teoricamente essere recuperati al 100% dal punto di vista giuridico, senza violare l'allegato 1 della CEDU. Con valutazione politica, tuttavia occorre andare su livelli molto più prudenti e, soprattutto, definire molti aspetti, quali le occasioni in cui questo recupero è possibile. Ad avviso di chi scrive, alla luce sia della Costituzione italiana sia della CEDU, questa è la sola strada per realizzare legittimamente l'equità sociale in materia di aree fabbricabili e non già attraverso la decurtazione degli indennizzi in modo così indiscriminato da potere colpire anche il piccolo risparmiatore che ha appena acquistato un terreno per costruirsi la propria casa.

Le frasi che leggiamo nelle sentenze della Corte di Strasburgo, ed in particolare nel caso Scordino 1, sono ben diverse da quelle della nostra Corte Costituzionale. Per corrispondere un indennizzo inferiore al valore del bene espropriato si deve trattare di "obiettivi legittimi di pubblica utilità che perseguono misure di riforma economica o di giustizia sociale" e sono portati come esempi il passaggio dalla monarchia alla repubblica, la nazionalizzazione di intere categorie di imprese, la riforma dell'enfiteusi¹⁰. Per quanto riguarda le opere pubbliche la Corte di Strasburgo menziona soltanto un suo precedente nel quale ritenne legittima una lieve decurtazione rispetto al valore venale nella espropriazione finalizzata alla costruzione di una strada nazionale in Grecia. La Corte esclude che ci si possa discostare dal valore venale nelle "espropriazioni isolate", al di fuori di un contesto di riforma economico-sociale o politica. Poiché la quasi totalità delle espropriazioni sono in pratica isolate applicazioni di leggi generali, è necessario che da queste leggi traspaia in modo chiaro la finalità di riforma economico-sociale o politica.

Non sembra operazione semplice trovare una giustificazione che, agli occhi della Corte di Strasburgo, appaia come valida ragione per discostarsi del valore venale. La generica utilità dell'opera pubblica o esigenze di bilancio ("*budgétaires*") non sono motivazioni ritenute sufficienti.

Va inoltre sottolineato che la finalità di agevolare l'accesso alla proprietà individuale della casa, che potrebbe essere considerata un obiettivo economico-sociale, è stata ritenuta ragione aggravante della fattispecie Scordino. Le espropriazioni che hanno come sbocco finale la cessione del bene ad un privato (edilizia pubblica agevolata; aree industriali) sicuramente escludono

¹⁰ Scoca, F. G., *Indennità di espropriazione*, cit, p. 241, porta come esempio di eccezione ammissibile alla regola del valore venale, la riforma fondiaria postbellica, con indennizzi dichiarati legittimi dalla prima sentenza in materia della Corte Cost.: 25 maggio 1957, n. 61.

decurtazioni dell'indennizzo. La pubblica utilità che si tutela con tali interventi non è quindi di tipo sociale, ma esclusivamente di tipo urbanistico e pertanto non consentono "sconti".

Non è conforme alle sentenze della Corte di Strasburgo il nuovo testo dell'art. 37 T.U. espropriazione, introdotto dalla citata L. 244/2007, che, dopo avere previsto come regola generale l'indennizzo al valore venale, prevede che «Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25%». Questa disposizione, infatti, se è diretta all'amministrazione e non al legislatore, rimetterebbe alla prima un potere valutativo della finalità espropriativa sicuramente in contrasto con le pronunzie della Corte dei diritti dell'uomo, che è ben chiara dall'escludere tali decurtazione nelle "espropriazioni isolate", cioè al di fuori di una chiara normazione di riforma economico-sociale.

5- Gli effetti della sentenza 348 e la sopravvenienza della L. 244 del 2007.

La caducazione dell'art. 5 bis del D.L. 333/92 aveva reso direttamente applicabile, per le espropriazioni ante T.U., la L. 2385/1865, che prevedeva l'indennizzo secondo il valore venale.

Per le espropriazioni successive al 30 giugno 2003 (entrata in vigore del T.U.) ci sarebbe stato l'ostacolo dell'abrogazione della suddetta legge 2385 ad opera dell'art. 58 del T.U. Il buon senso avrebbe superato l'ostacolo; comunque, essendo sopravvenuto l'art. 89 della L. 244/2007, il problema è risolto: è dovuto l'indennizzo pari al valore venale ed anzi, in caso di accordo, vi è una maggiorazione del 10%.

Comunque, per maggior chiarezza, le nuove norme (e quindi anche la maggiorazione del 10%) si applicano a tutte le procedure in corso (L. 244/2007, art. 2, comma 90), con la esclusione delle situazioni definite, in conformità ai principi generali.

6- La sentenza 349. Un caso che non sarebbe dovuto nascere.

Il commento tecnico alla sentenza 349 potrebbe essere stringatissimo. In realtà le implicazioni sono più complesse rispetto alla sentenza 348, soprattutto in merito a quanto rimane insoluto nella nostra legislazione rispetto alle enunciazioni contenute nelle sentenze della Corte dei diritti dell'uomo.

Va anzitutto sottolineato che la Corte dei diritti dell'uomo è stata molto severa nei confronti dell'Italia e, in qualche modo, pesantemente punitiva, come meglio si vedrà nel § seguente. L'Italia è apparsa come uno Stato nel quale le illegalità non solo sono sanate, ma addirittura premiate. È apparsa come uno Stato nel quale i principi dello Stato di diritto ricevono pesanti deroghe. Quando il legislatore per la prima volta prevede che il risarcimento del danno da occupazione acquisitiva fosse equiparato all'indennizzo¹¹, ci saremmo aspettati una sentenza della Corte Costituzionale che, invece di ricercare la soluzione del caso nella tutela della proprietà e nell'eguaglianza¹², si fosse basata sui principi dello Stato di diritto, dai quali discende la conseguenza che chi viola la legge, ancorché si tratti dell'autorità, ne subisce le conseguenze, essendo da tempo tramontate le immunità sovrane che alcune resistenze di tipo ideologico-concettuale avevano fatto durare anche dopo la fine dei regimi assoluti, ma non oltre il 1877¹³. Una corretta interpretazione agevolmente estensiva degli articoli 24 e 113 della Costituzione avrebbe potuto evitare che l'Italia finisse innanzi alla Corte di Strasburgo come ordinamento che non rispetta i principi dello Stato di diritto. Invece la Corte Costituzionale, con la sentenza 369/96, orientando il legislatore a differenziare in qualche modo il risarcimento dall'indennizzo, ha portato alla conseguenza che, in deroga all'art. 2043 cod. civ. (o all'art. 1218, secondo la teoria del contatto qualificato), si pagasse il 60% in luogo del 100% del danno da illecito (art. 3, comma 65, L. 23 dicembre 1996, n. 662: introduzione del comma 7 bis nell'art. 5 bis del D.L. 333/92); riduzione ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale¹⁴.

¹¹ Art. 1, co 65, L. 28.12.1995, n. 549

¹² Sent. n. 369 del 02/11/96.

¹³ DUNI G., *La riducibilità del risarcimento e lo Stato di diritto*, cit.

¹⁴ Sent. 30 aprile 1999, n. 148, commentata nello scritto di cui alla nota precedente.

Va osservato altresì che se il comma 7 bis non fosse esistito, molto probabilmente le parti si sarebbero accontentate di ottenere la riparazione integrale del danno, omettendo di portare la questione innanzi alla Corte dei diritti dell'uomo, evitando che tale Corte adottasse criteri di valutazione del danno molto più pesanti di quelli italiani e persino superiori alle regole dell'accessione ordinaria di cui all'art. 936 cod. civ. Ma su ciò si dirà nel § seguente.

Tecnicamente, come si è detto, la sentenza è di facile commento: anzitutto la norma impugnata era transitoria: il comma 7 bis dell'art. 5 bis del D.L. 333/92 riguardava i pur molteplici casi di accessione invertita anteriori al 30 settembre 1996. Tutti coloro che sono stati colpiti da tale norma hanno quindi oggi il diritto ad ottenere la differenza tra quanto percepito ed il risarcimento integrale. Con il limite delle situazioni definite, ossia il giudicato, la prescrizione o la transazione.

L'art. 55 del T.U. espropriazione ripeteva il contenuto del comma 7 bis e non ne era stata dichiarata la illegittimità consequenziale, per altro implicita. Tale articolo è stato sostituito con la L. 244 da una disposizione che, per le occupazioni acquisitive anteriori al 30 settembre 1996 prevede il risarcimento in misura pari al valore venale, in stridente contrasto con i criteri di riparazione del danno adottati dalla Corte di Strasburgo. Su ciò, *infra*.

7 - La sentenza 349. Le molte questioni non risolte.

La Corte costituzionale non poteva andare oltre la sua pronunzia perché le ordinanze di rimessione si erano limitate a denunciare l'incostituzionalità del comma 7 bis dell'art. 5 bis del D.L. 333/92. Non era stato denunciato l'istituto dell'accessione invertita, quale diritto vivente di origine giurisprudenziale¹⁵ nella sua portata generale e come diritto scritto in merito alle espropriazioni per l'edilizia pubblica sovvenzionata ed agevolata (art. 3 L. 27 ottobre 1988, n. 458), in vigore fino al 30 giugno 2003, data di entrata in vigore del T.U. sull'espropriazione, che nell'art. 43 disciplina ex novo e con carattere di generalità la materia delle occupazioni acquisitive.

Mettendo a confronto la giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo con la situazione delle fonti italiane dopo la sentenza 349 emergono una serie di problemi strutturali di contrasto con la CEDU, nella interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo. Come si è detto più sopra, spetta al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa vigilare sulla corretta applicazione delle sentenze della Corte, anche per quanto riguarda l'eliminazione dei contrasti strutturali, che causano azioni ripetitive basate su identici presupposti di diritto.

I contrasti strutturali con i diritti dell'uomo che permangono nell'ordinamento italiano si evidenziano alla luce di un'analisi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, consolidata in numerose sentenze, la più completa delle quali appare comunque quella dell'*affaire Scordino* 3, seconda sentenza (6 marzo 2007), che definisce anche i criteri di valutazione del risarcimento: aspetto assai importante per l'entità della somma riconosciuta.

Colpisce la durezza della sentenza di Strasburgo, volta a punire pesantemente l'illegalità, ripristinando la legalità senza limiti o eccezioni, e senza che l'interesse pubblico possa interferire in tale ripristino. In sostanza l'interesse pubblico, per prevalere, deve rispettare appieno le regole dello Stato di diritto. Le norme devono essere «*suffisamment accessibles, précises et prévisibles*».

Discende da queste premesse che un bene può passare dalla proprietà privata al soggetto pubblico solo rispettando le regole sull'espropriazione in senso sostanziale e non attenendosi ad una riserva di legge formale che sani l'illecito compiuto. Nel caso Scordino 3 la Corte è categorica: in via prioritaria essa non è chiamata a quantificare l'ammontare della somma spettante ai ricorrenti, bensì della possibilità o meno che il bene rimanga in mano all'espropriante e venga sottratto al privato. Solo in un secondo momento logico, partendo dalla constatazione che il bene non viene restituito, passa alla quantificazione del danno che, ai sensi dell'art. 41 della convenzione («...se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa»). Poiché pare difficile ipotizzare che il diritto interno italiano possa consentire la restituzione

¹⁵Pur con l'opinione dissidente del Consiglio di Stato, confermata nella sent. A.P. 2/2005: cfr., retro, nota n. 2.

materiale di un bene trasformato e di pubblica utilità, tutti i casi di occupazione acquisitiva (“espropriazione indiretta”, secondo la terminologia preferita dalla Corte di Strasburgo) si convertono nel risarcimento del danno, secondo i criteri esposti dalla Corte medesima.

Il Governo italiano aveva chiesto che la Corte limitasse la condanna al pagamento del valore del terreno al momento dell’occupazione, maggiorato del tasso d’inflazione; ma la Corte osserva che siffatta richiesta porrebbe sullo stesso piano la compensazione del danno nelle espropriazioni irregolari (“indirette”) ed in quelle legittime. Per le prime deve invece esserci la «cancellazione totale delle conseguenze» e, richiamando una pronunzia risalente addirittura al 1928¹⁶, dichiara che il pagamento deve corrispondere al valore che avrebbe la restituzione in natura.

In sostanza, a fronte della richiesta del Governo, la Corte considera invece:

- 1) il valore attuale del terreno, dedotto quanto già percepito ed attualizzato;
- 2) il costo di costruzione delle opere realizzate su di esso (nella specie: gli appartamenti di edilizia pubblica agevolata), dedotto un indice di invecchiamento;
- 3) dichiara «compensato» dal risarcimento di cui al punto due il danno derivato dal mancato godimento del bene negli anni trascorsi;
- 4) riconosce poi la riparazione dei danni morali e delle spese di giudizio.

Colpisce in questa condanna l’entità della cifra base, che, rapportata ad una pretesa originaria di poco più di 250 milioni di lire, si trova ad essere elevata a 3.300.000 euro a causa del valore dato alle costruzioni realizzate sul terreno, sia pure al livello di costi di costruzione e sia pure dedotto un indice di vetustà.

In relazione al carattere strutturale della violazione, la Corte, richiamando l’art. 46 della Convenzione, invita l’Italia, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, ad adeguare la propria situazione in modo da renderla conforme ai principi della sentenza de quo (caso Scordino del 6 marzo 2007), ed in particolare:

- prevenire ogni occupazione di terreni se non dopo che il progetto e gli atti di espropriazione siano stati legittimamente adottati e sia previsto un piano finanziario atto a garantire un indennizzo rapido ed adeguato secondo i principi enunciati nel caso Scordino 1;
- adottare disposizioni volte a sanzionare pratiche difformi ed ad individuare i responsabili¹⁷;
- procedere alla restituzione in natura del bene illegalmente sottratto;
- assicurare, in caso di impossibilità di restituzione, una riparazione corrispondente al valore della restituzione in natura, *calcolato secondo i criteri adottati dalla Corte*.

La maggiore preoccupazione che discende dalla sentenza è che essa non solo non riconosce l’accessione invertita, ma non si basa neppure sulle norme relative all’accessione ordinaria, previste dall’art. 936 del Codice civile, in quanto, secondo il codice, il proprietario, se non chiede la rimozione del manufatto costruito sul proprio terreno, può acquisirlo, ma deve pagare al costruttore il costo dei materiali e della mano d’opera; se questi costi fossero stati presi in considerazione dalla Corte dei diritti dell’uomo, non sarebbero stati aggiunti alla somma alla quale l’Italia è stata condannata: si sarebbe calcolata solo la rivalutazione del terreno e la perdita di godimento. Il criterio della Corte trasforma in un affare lucroso ciò che in origine era un torto subito. Comunque tra tutte le indicazioni abbastanza precise e puntuali che la Corte espressamente indica nel § 16 della sentenza Scordino 3 del 6 marzo 2007, il criterio usato per la compensazione equitativa non fornisce indicazioni chiare allo Stato che voglia adottare una normativa precisa in materia, poiché cumula in un’unica cifra complessiva di 3.300.000 euro anche i danni da mancato godimento del bene occupato, che i periti avevano separatamente calcolato nelle enormi cifre di 4.180.000 euro. Nella fattispecie Scordino si trattava di appartamenti, ben periziabili, con valore di mercato chiaro, anche ai fini del mancato godimento; ma nel caso di un’opera pubblica, poniamo una strada, come dovrebbe comportarsi lo Stato italiano nel risarcire il cittadino cui non può restituirla?

¹⁶ Corte permanente di giustizia internazionale, 13 settembre 1928, caso della officina Chorzów.

¹⁷ In relazione a tale indicazione va osservato che la legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, all’art. 1, commi da 1213 a 1226, aveva già parzialmente adempiuto, disciplinando il diritto di rivalsa di quanto lo Stato abbia a subire per effetto di violazioni di obblighi internazionali compiuti da parte delle Regioni: in particolare degli obblighi comunitari.

Intorno ai suddetti principi nascerà una “contrattazione” tra il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ed il Governo italiano sui seguenti punti:

- 1) Ammissibilità o meno dell’occupazione d’urgenza, così come regolamentata dall’art. 22 bis del T.U. sull’espropriazione; forse è bene eliminare questo istituto, tornando all’originario T.U., che lo aveva abolito: non solo per adeguarsi ai principi CEDU, ma anche perché è la principale fonte di illegittimità e con essa si elimina il problema dei megarisarcimenti di cui appresso; l’occupazione d’urgenza tornerebbe alla sua funzione originaria del 1865 di *occupazione in emergenza*;
- 2) Limiti di applicabilità della ritenuta del 20% di cui all’art. 35 del T.U. (Si veda quanto sopra scritto nel § 3);
- 3) riforma dell’art. 43 del T.U. sull’espropriazione:
 - a. deve prevedere *in primis* e chiaramente il principio della restituzione del bene e, solo in caso di accertata impossibilità o notevole gravosità, il mantenimento del bene in mano pubblica;
 - b. in caso di mantenimento del bene in mano pubblica il risarcimento deve essere basato sul maggior valore attuale del terreno e non sul valore originario. Ad avviso di chi scrive lo Stato italiano dovrebbe tuttavia ottenere l’assenso del Comitato dei Ministri sull’applicazione dei principi di cui all’art. 936 del codice civile. Il rimborso al costruttore del costo di costruzione (materiali e mano d’opera) si dovrebbe convertire – quando c’è mancata restituzione – in una corrispondente riduzione del risarcimento, che altrimenti assurgerebbe a livelli di arricchimento ingiustificato del cittadino. Ispirandosi all’art. 936 cod. civ., la soluzione non avrebbe alcun carattere di privilegio in favore della P.A.;
 - c. in caso di applicazione delle regole di cui all’art. 936 cod. civ. andrebbe preso in considerazione il mancato godimento del bene negli anni intercorsi tra l’occupazione ed il risarcimento;
 - d. il definitivo mantenimento del bene in mano pubblica dovrebbe avvenire con formale procedura di esproprio¹⁸: una nuova procedura, non collegabile ad altre eventuali precedenti, vanificate da omissioni o annullamenti. La quantificazione dell’indennizzo in questi particolari espropri sarebbe in realtà un risarcimento basato sui criteri di cui ai punti b e c che precedono.

Per quanto riguarda il punto d, di cui sopra, occorre valutare se le procedure dell’art. 43 possano o meno ritenersi equivalenti ad una espropriazione in sanatoria. La questione è delicata e merita un approfondimento che esula dalle finalità del presente scritto. Certamente non guasterebbe una maggiore chiarezza normativa, volta a evitare dubbi di conformità ai principi della Corte di Strasburgo. Il Cons. di Stato, con la sent. A.P. 2/2005, citata nella nota precedente, ritiene di dare risposta affermativa, alla luce di una interpretazione che conferisce marcato rilievo sostanziale ad alcune disposizioni dello stesso art. 43¹⁹. Il tema merita per altro un ulteriore approfondimento

¹⁸ In tale senso: DE SANTIS P.A., *L’occupazione acquisitiva e la giurisprudenza*, in *Studium iuris*, 2006, p. 756 ss. Cons. St. A.P., 29 aprile 2005, n. 2, che richiama la propria precedente giurisprudenza, tra le quali sez. IV, 1327/75 e 14/1978. Cfr.: MADDALENA M. L., *Dalla occupazione appropriativa alla acquisizione ad effetti sananti*, cit., p. 2109 ss.

¹⁹ Riportiamo alcuni passi significativi della sent. A.P. 2/2005: « *La norma postula quindi, accomunando nel regime ogni forma di occupazione senza titolo, la possibilità dell’acquisto della proprietà da parte dell’amministrazione, con un formale provvedimento amministrativo, "valutati gli interessi in conflitto".*

Una valutazione - quella degli interessi in conflitto - da condurre con particolare rigore. L’atto di acquisizione, che assorbe dichiarazione di pubblica utilità e decreto di esproprio, deve, infatti, non solo valutare la pubblica utilità dell’opera, secondo i parametri consueti, ma deve altresì tener conto che il potere acquisitivo in parola avente, in qualche misura, valore "sanante" dell’illegittimità della procedura espropriativa, anche se, come si è detto, solo ex nunc ha natura "eccezionale" e non può risolversi in una mera alternativa alla procedura ordinaria. Il nuovo provvedimento deve perciò trovare la sua giustificazione nella particolare rilevanza dell’interesse pubblico posto a raffronto con l’interesse del privato. E ciò a maggior ragione a seguito della parziale reintroduzione, ad opera del D.Lgs 302/02, dell’istituto dell’occupazione d’urgenza. La motivazione dell’atto di acquisizione dovrà essere, quindi,

perché certamente la semplificazione procedurale di questa espropriazione la rende molto diversa da qualunque altro procedimento espropriativo. La stessa Corte di Strasburgo, nel caso Scordino 3, prima sentenza del 17 maggio 2005, nell'espone, senza approfondire, il contenuto dell'art. 43 T.U., evidenzia che «*Le propriétaire peut demander au juge la restitution du terrain. L'autorité en cause peut s'y opposer*». Ed in effetti quando il giudice decide ai sensi del comma 3 dell'art. 43, non è prescritta una previa espropriazione in sanatoria, essendo riservata quest'ultima ad una fase successiva.

Si è detto che il Comitato dei Ministri “contratterà” con il Governo le soluzioni per rimuovere i contrasti strutturali residui. Il Governo è infatti sia l'organo competente a gestire le relazioni internazionali, sia, nell'ordinamento interno, quello dotato del più efficace potere di iniziativa legislativa, specialmente quando ci siano ripercussioni di tipo finanziario. Inoltre un generale potere di coordinamento discende dall'art. 1 della L. 9 gennaio 2006, n. 12, che, modificando le competenze del Presidente del Consiglio disciplinate dalla L. 23 agosto 1988, n. 400, all'art. 5, comma 3, aggiunge la lettera a-bis, che recita: «*promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce*».

Non è da escludere, tuttavia, che il Comitato dei Ministri possa instaurare contatti diretti con il Parlamento, ossia con le commissioni affari esteri della Camera e/o Senato. È anzi da porre in risalto che presso la Camera dei deputati l'Avvocatura ha creato un “Osservatorio permanente delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo”²⁰.

Alla luce di tutte queste considerazioni non si comprende sulla base di quali valutazioni la L. 244/2007 abbia sostituito l'art. 55 del T.U., che, come si è detto, riproduceva il 7 bis del D.L. 333/92, caducato dalla sentenza 349, con una norma che prevede il risarcimento non già secondo i criteri della Corte di Strasburgo, o quanto meno in modo più soddisfacente dell'indennizzo, ma con il semplice valore venale. Resta il dubbio del perché non sia stato fatto un rinvio al pur illegittimo art. 43: volendo dare una interpretazione favorevole al cittadino, si potrebbe ipotizzare che il valore venale debba essere quello alla data della riparazione e non quello originario, come nell'art. 43. Le fattispecie disciplinate oggi dal nuovo art. 55 T.U. sono identiche a quelle del caso Scordino 3 e la differenza tra i criteri della Corte di Strasburgo e la soluzione adottata dal legislatore italiano appare macroscopica.

Va infine osservato che, a seguito delle novità di cui alla L. 244/2007, chi è espropriato legalmente e concorda l'indennità può ottenere il 110% del valore venale, mentre colui cui il bene è sottratto illegalmente ottiene solo il valore venale, sia nei casi dell'art. 55, sia in quelli dell'art. 43 del T.U.

particolarmente esaustiva della valutazione degli interessi in conflitto, e conseguentemente più stringente dovrà essere il sindacato giurisdizionale.

.....

In tal senso, e con le precisazioni esposte, deve convenirsi che l'istituto dell'acquisizione cd. sanante di cui all'articolo 43, commi 1 e 2, rispetta i parametri imposti dalla Corte europea e dai principi costituzionali, perché:

- a) l'acquisto del bene avviene in virtù di un provvedimento previsto dalla legge e, soprattutto, con efficacia ex nunc, sicché sono rispettate le esigenze di chiarezza dell'ordinamento e di preminenza del diritto;*
- b) il provvedimento è sindacabile e l'esercizio della discrezionalità è circondato da particolari cautele di cui va verificato il rispetto in sede giurisdizionale;*
- c) è in ogni caso assicurato il risarcimento del danno;*
- d) in assenza di provvedimento, la restituzione dell'area non può essere impedita, se non per scelta autonoma del privato che rinunci alla restituzione.*

²⁰ Le relazioni dell'Avvocatura della Camera dei deputati sono reperibili anche nel sito (www.camera.it), attraverso il menù Europa/Estero. Si segnalano, in particolare i vari quaderni ed il convegno del 10 aprile 2006, *La tutela dei diritti umani: giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo*. Quaderni ed atti sono tutti scaricabili in formato PDF. Negli atti del convegno relazioni di V. ZAGREBELSKY, F. CRISAFULLI, N. LETTIERI, A. CASSESE, J. DINSDALE, F. POSTERARO.